



Waste Reloaded

PERCORSI DI INNOVAZIONE

VERONA | 2 OTTOBRE 2025

L'evoluzione del settore

Esigenze future del mercato alla luce delle rilevanti novità regolatorie

Giorgio Ghiringhelli – ARS ambiente Srl



ARS ambiente Srl

Giorgio Ghiringhelli

CEO

ghiringhelli@arsambiente.it

Indice

1. Introduzione: principali dati e tendenze del settore
2. La regolazione di AREGA: un modello unico con obiettivi chiari
3. Le ultime delibere: un quadro in via di completamento
4. Impatto della regolazione su gestori e utenti
5. Conclusioni
6. Bibliografia

Introduzione

Principali dati e tendenze del settore

Inquadramento 1

Nel **2023** l'Italia si conferma tra i paesi europei più virtuosi in termini di economia circolare, con **un tasso di circolarità delle risorse pari al 21% (media UE 12%)** e in crescita costante rispetto all'ultimo decennio.

Ad oggi, tuttavia, solo **il 9% delle materie prime utilizzate** in Europa **proviene da riciclo**, pertanto occorre **promuovere un mercato delle materie prime seconde**.

Nel **2023**, la **produzione nazionale dei rifiuti urbani** si è attestata a **29,3 milioni di tonnellate**, in aumento dello **0,7%** rispetto al 2022.

La percentuale di **raccolta differenziata** ha raggiunto il **67% a livello nazionale** (+1,4 punti rispetto al 2022).

Rispetto al 2022, **tutte le macroaree mostrano una crescita dei tassi di raccolta differenziata** che si presenta più marcata al Nord (+1,6%) rispetto al Centro (+0,9%) e al Sud (+1,4%).

L'organico si conferma la frazione più raccolta (circa **38% del totale**), seguita dalla carta e cartone (19%), dal vetro (12%) e dalla plastica (9%).

Inquadramento 2

Nonostante nel 2023 la percentuale di **avvio al riciclo sia salita al 51%**, confermando la **forbice tra la percentuale di raccolta differenziata e tassi di avvio a riciclo, il 16% dei rifiuti urbani viene ancora smaltito in discarica.**

Per raggiungere gli sfidanti obiettivi europei (**10% entro il 2035**), **lo smaltimento in discarica nei prossimi 15 anni dovrà essere praticamente dimezzato.**

Nonostante si segnalino importanti passi avanti, il **processo di attuazione della governance locale rimane ancora incompleto in molte aree.**

Il comparto si conferma, inoltre, caratterizzato da **un'alta frammentazione verticale e orizzontale della gestione soprattutto nelle aree centro-meridionali del Paese** con gestioni che, per la maggior parte, si rinnovano ogni anno.

Dal punto di vista della compagine societaria, a livello nazionale **prevale la presenza di operatori totalmente pubblici (43% in termini di abitanti serviti)** mentre permane una percentuale elevata di **gestioni in economia (il 29% della popolazione).**

Fonte: Green Book 2025

Inquadramento 3

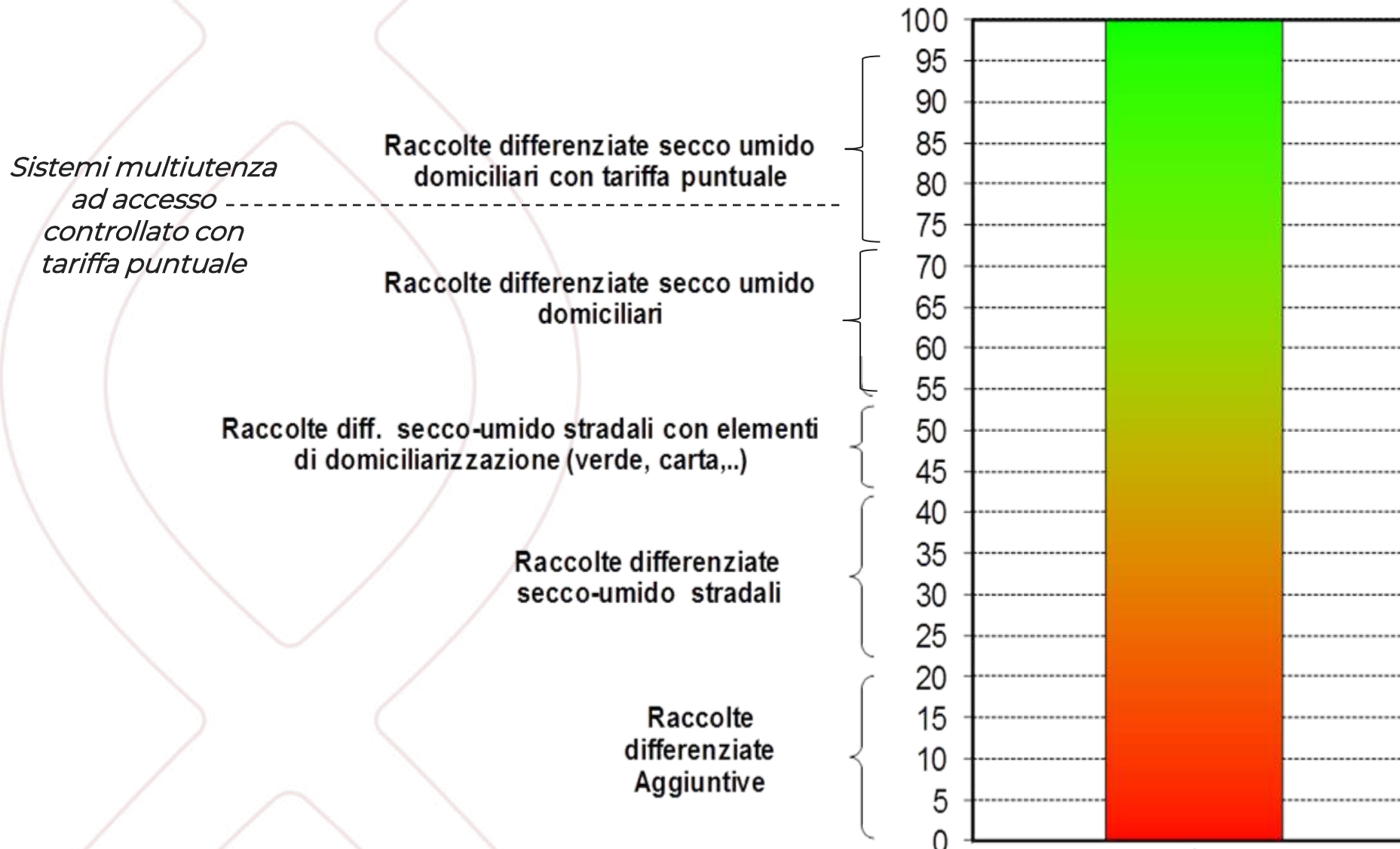
Per quanto riguarda la tipologia di affidamento, **il 39% della popolazione, che sale al 79% nelle isole e al 67% al sud, è gestito da società con affidamento del servizio tramite gare d'appalto**, le cui durate relativamente brevi causano un più basso livello di investimenti.

Su oltre 3.000 gare espletate dal 2014 al 2024 per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, **il 57% sono gare per i servizi di raccolta** e la maggior parte hanno una **durata inferiore ai 5 anni**.

Nel **2023, il fatturato del settore** (considerando un campione di 438 aziende) ha raggiunto poco più di **13 miliardi di euro**, equivalente a circa lo **0,6% del PIL nazionale**, impiegando più di **86 mila addetti diretti**.

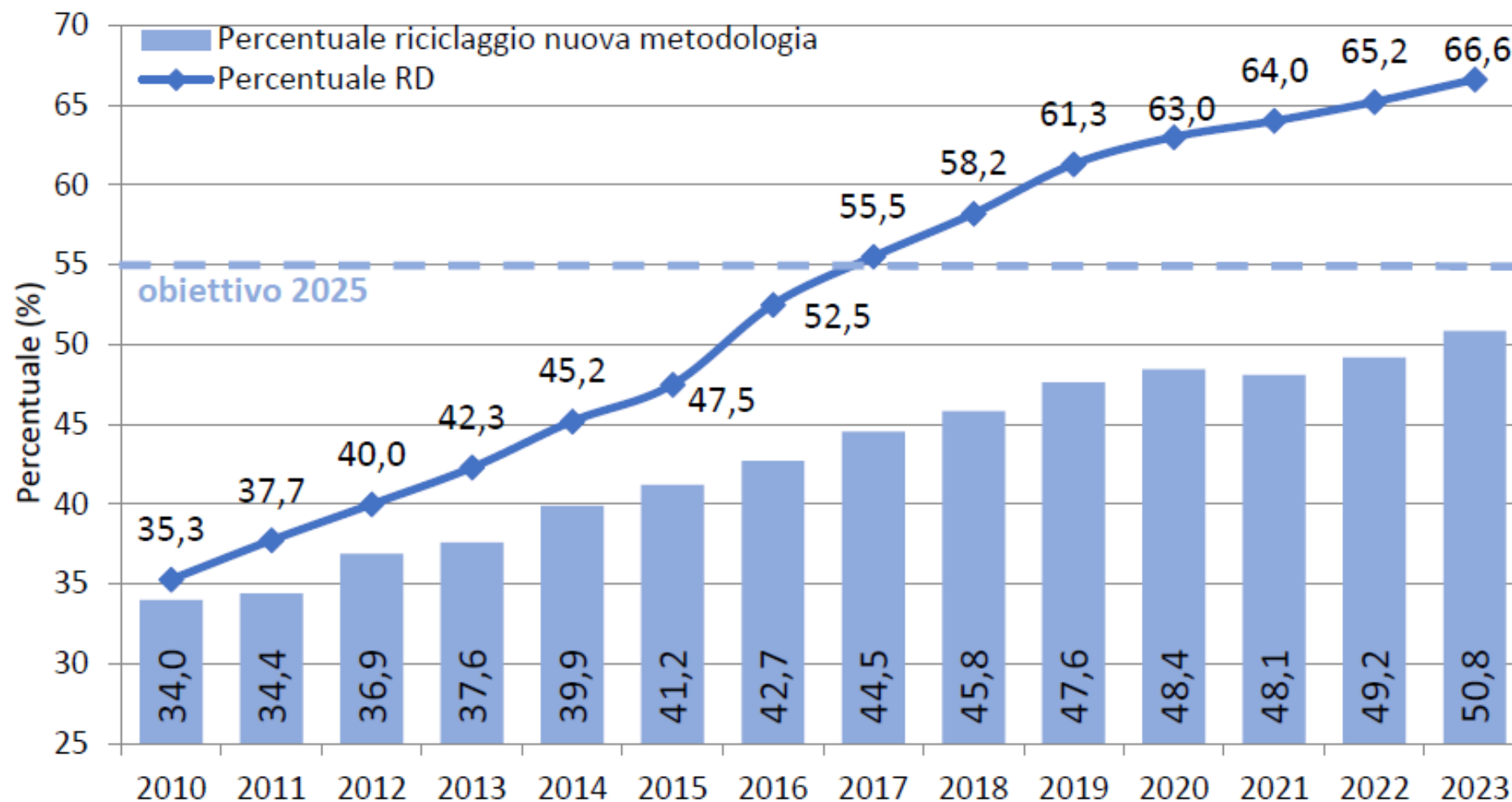
I gestori integrati generano **il 34% del fatturato complessivo**. Allo stesso modo, **le aziende con fatturato più alto** (>100 milioni di euro), nonostante in termini numerici risultano in minoranza (18%), ottengono le performance economico-finanziarie migliori, generando **il 41% dei ricavi del settore**.

Evoluzione dei sistemi di raccolta



Fonte: rielaborazione ARS
ambiente da Giacetti, Venturi e
Betelli, 2009

Percentuali di riciclaggio calcolate ai sensi dell'articolo 11-bis della direttiva 2008/98/CE anni 2010 – 2023



Fonte: ISPRA 2025

La regolazione AREGA

Un modello unico con obiettivi chiari

La governance dei rifiuti urbani



Fonte: Utilitatis

ARERA

Poteri, pilastri e approccio

E' un'autorità di
regolazione indipendente
con potere delegato
(L. 481/1995)

AUTORITA'
INDIPENDENTE

Tariffe, Qualità e
Unbundling

PILASTRI DELLA
REGOLAZIONE

POTERI



ARERA

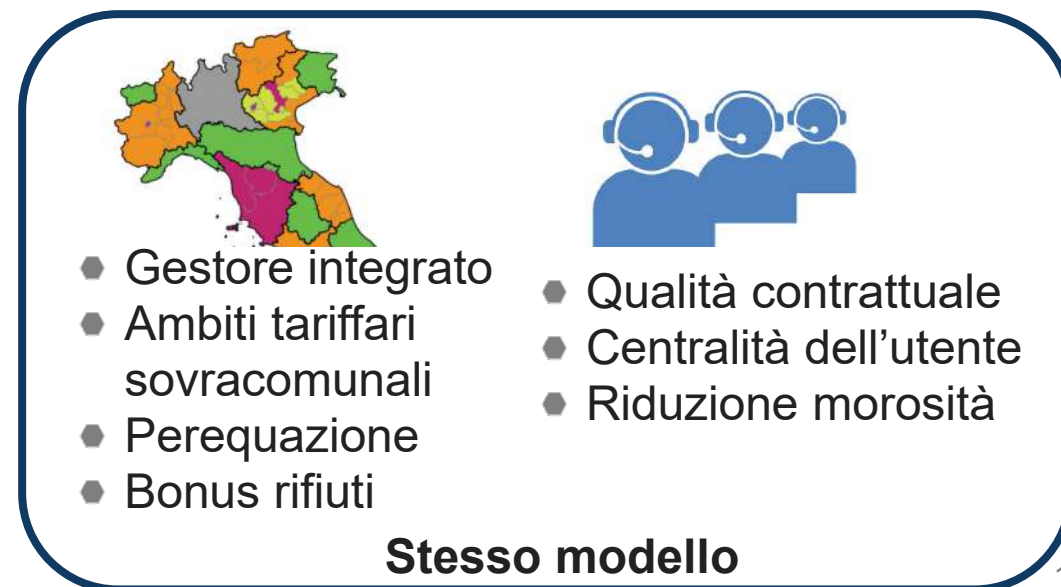
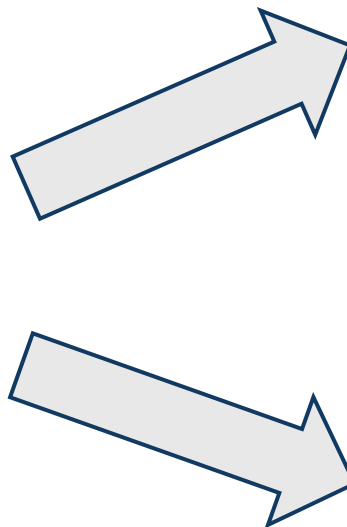
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Legislativo (con consultazioni)
Esecutivo e Giudiziario
(sanzionatorio)
Ricorsi solo TAR Milano

APPROCCIO

Graduale
Asimmetrico
Neutro tecnologicamente
Focalizzato sull'utente finale

Un unico regolatore



Un quadro in completo

Qualità tecnica

- Delibera 374/2025/R/rif (RQTR)

Metodologia tariffaria

- Delibera 363/2021/R/Rif (MTR-2 e MTR impianti)
- Delibera 397/2025/R/rif (MTR-3)
- Delibera 396/2025/R/rif (TICSER)

Trasparenza

- Deliberazione 444/R/rif Testo integrato in tema di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti (TITR)

Qualità del servizio

- Deliberazione 14/2022/R/rif TQRIF per i servizi di raccolta e spazzamento
- Deliberazione 387/2023/R/Rif (monitoraggio rese quantitative e qualitative RD)

Contratto tipo

- Delibera 385/2023/R/rif definizione dei contenuti obbligatori minimi dei contratti di servizio

Bando tipo

- Delibera 596/2024/R/Rif



Unbundling

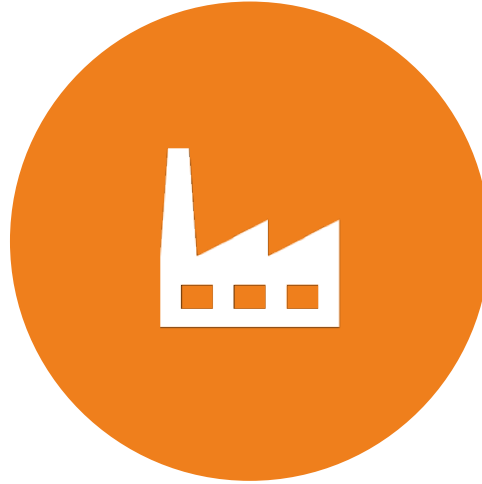
- Delibera 27/2024/R/Rif (avvio di procedimento per la definizione di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore rifiuti)
- Delibera 373/2025/R/rif

Ruoli nella visione di Arera



ETC (EGATO o Comune)

Approva il Regolamento tariffario, il Piano Finanziario, le tariffe, eventuali agevolazioni da applicare in tariffa



Gestore

Predisporre il piano finanziario, gestisce il servizio di igiene ambientale, gestisce, accerta e riscuote direttamente la tariffa



Utente

Soggetto passivo, rapporto sinallagmatico, cambio comportamento

Fonte: Utiliteam

Tipologie di gestioni possibili

GESTIONE 1 GESTIONE INTEGRATA



GESTIONE 2 GESTIONE INTEGRATA CON ESTERNALIZZAZIONE SERVIZI



SERVIZIO
ESTERNALIZZATO
AL GESTORE B



RACCOLTA E
TRASPORTO



GESTIONE
IMPIANTI



SPAZZAMENTO



GESTIONE
TARI

GESTIONE 3 GESTIONE NON INTEGRATA



Fonte: Utilitatis

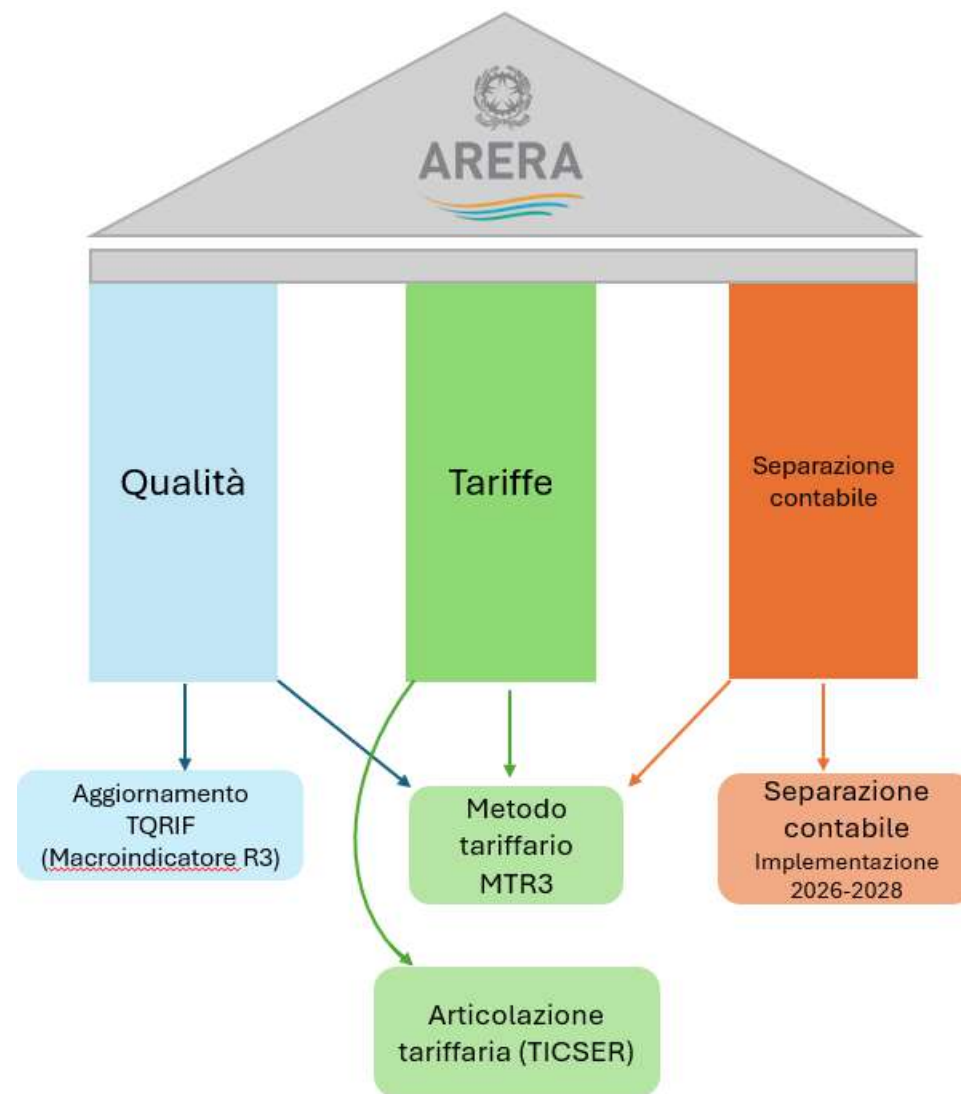
17

Le ultime delibere

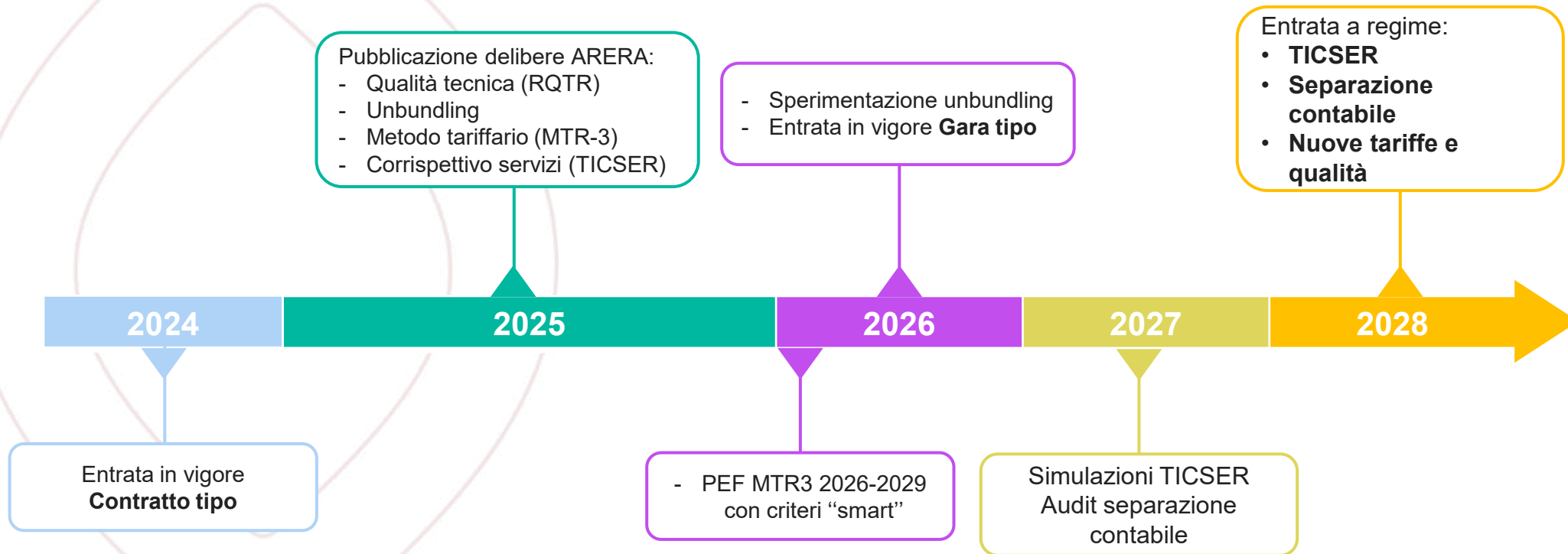
Un quadro in via di completamento

Ultime delibere ARERA e quadro d'insieme

- **Metodo tariffario rifiuti per il terzo periodo regolatorio 2026-2029 (MTR3)** - Deliberazione 5 agosto 2025, 397/2025/R/rif;
- **Approvazione del Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti (TICSER), recante i criteri di articolazione tariffaria agli utenti** - Deliberazione 5 agosto 2025 396/2025/R/rif;
- **Completamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR)** - Deliberazione 29 luglio 2025, 374/2025/R/rif
- **Disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (UNBUNDLING) per il settore dei rifiuti urbani** - Deliberazione 29 luglio 2025, 373/2025/R/RIF.



Road map della riforma



Mtr-3: Metodo tariffario rifiuti per il terzo periodo regolatorio 2026-2029

Il nuovo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR3) conferma l'impianto dell'MTR2, per il nuovo periodo regolatorio 2026-2029. **Il messaggio di AERA è chiaro: chi investe in qualità potrà beneficiare di tariffe più favorevoli, mentre chi la trascura subirà penalizzazioni.**

Strategia

Nuovi meccanismi per la definizione di stimoli alla promozione dell'efficienza allo scopo di contenere gli oneri dell'utenza finale e al contempo riconoscere ai gestori degli incentivi commisurati alle *performance* della gestione.

Obiettivi

- mantenere un quadro di regole stabili e certe;
- sostenere la promozione della qualità e l'innovazione;
- favorire il percorso di avvicinamento alla copertura ($\geq 80\%$) dei costi della raccolta differenziata;
- raccordare il nuovo metodo con lo schema tipo di bando di gara;
- rafforzare la compliance regolatoria e la programmazione economico-finanziaria.

Principali novità

Maggiore connessione tra tariffe e indicatori di qualità (R1, R2, R3 e *gamma*);

Nuovi strumenti per gestire costi straordinari e investimenti in qualità;

Revisione dello *sharing* dei ricavi: un unico coefficiente **b** potrà variare da 0 a 0,9, ma sarà legato alla performance qualitativa dei servizi.

Cosa regola ARERA

Ammontare complessivo dei costi riconosciuti (MTR-3)

Entrate tariffarie per l'erogazione del servizio

Fino ad oggi ARERA si è occupata solo di MTR (ovvero il metodo che stabilisce i costi del servizio)

Allocazione dei costi agli utenti del servizio

Articolazione tariffaria

Ora ARERA si occupa anche di articolazione tariffaria (ovvero il sistema tributario o tariffario per coprire i costi del servizio)

2018
Avvio
regolazione

2019
MTR
2018-2021

2021
MTR - 2
2022-2025

2025
MTR - 3
2026-2029

2025
TICSER
2028

Possibili TARI oggi

TARI
(Entrata tributaria)

TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA MONOMIA)

art. 1, co. 652 legge 147/2013 (alternativo al metodo del d.PR 158/99).

TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA BINOMIA)

art. 1, co. 651 legge 157/2013: *obbligatorio* riferimento ai criteri PRESUNTIVI indicati nel d.PR 158/99². Non solo determinazione dei costi efficienti, ma anche articolazione costi fissi e costi variabili in conformità alla nuova metodologia ARERA (art. 5, co. 1, deliberazione 443/2019/R/Rif).

**TARIFFAZIONE
PUNTUALE**

TRIBUTO PUNTUALE (TARIFFA BINOMIA)

art. 1, co. 651 legge 147/2013: *obbligatorio* riferimento ai criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel d.PR 158/99³. *Facoltà* di adottare i sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. Determinazione dei costi efficienti secondo nuova metodologia ARERA.

**TARIFFA
CORRISPETTIVA**
(Entrata patrimoniale)

art. 1, co. 668 della legge 147/2013: controprestazione del servizio rifiuti alternativa alla Tari. Può essere istituita dalle autorità locali che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. E' obbligatoriamente applicata e riscossa dal gestore del servizio, mentre rimane facoltativo il riferimento ai criteri d.PR 158/99. Determinazione dei costi efficienti secondo nuova metodologia ARERA.

TASSA
Solo una componente fissa

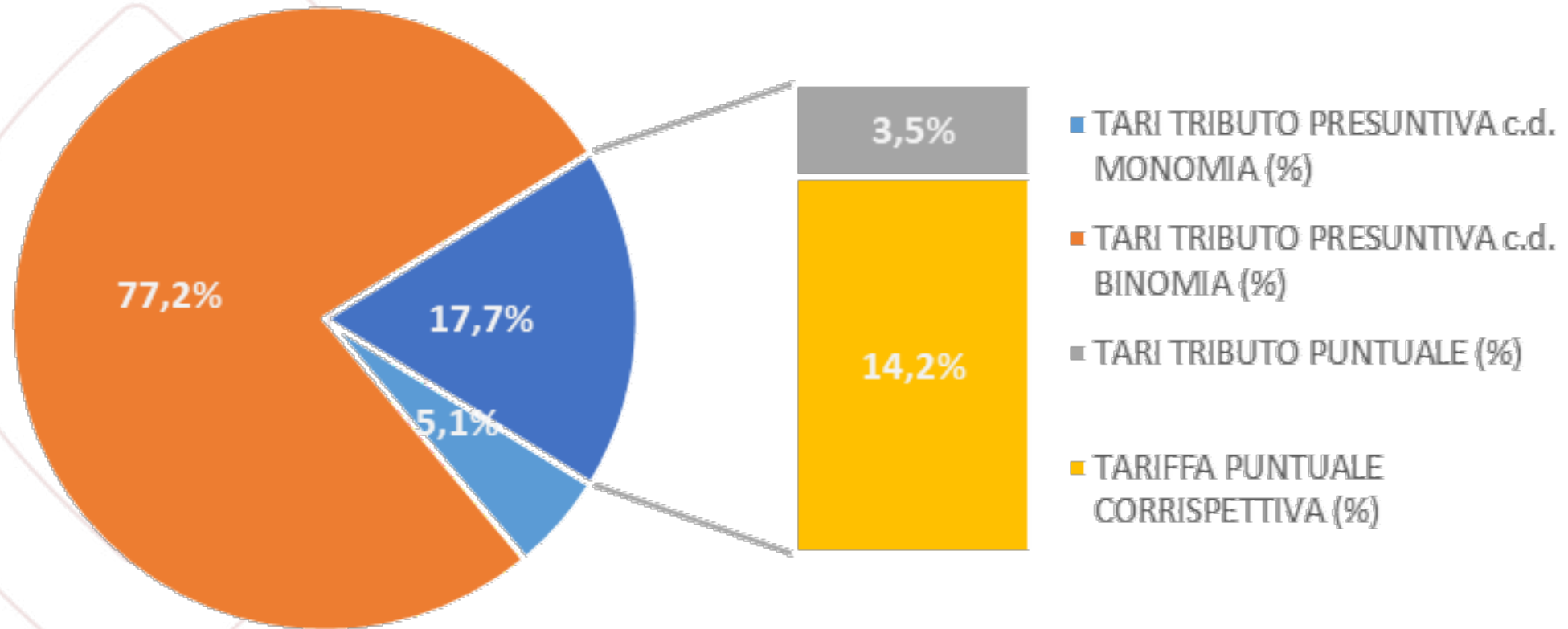
TASSA
Due componenti:
una fissa e una variabile

TASSA
Due componenti:
una fissa e una variabile
una componente a misura

TARIFFA
Può avere più componenti

Fonte: IFEL, 2020, La nuova Regolazione sui rifiuti urbani. Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA, p. 188.

Diffusione TARI in Italia



Fonte: ARERA 2025

Recenti approfondimenti ARERA

Stato di fatto e indirizzi

- A livello tariffario il settore continua ad apparire estremamente frammentato: non si può che ricondurre questa situazione alla **facoltà di scelta**, da parte di ciascun comune, **del regime di prelievo da applicare all'utenza finale** (tributario ovvero tariffario avente natura corrispettiva).
- **La tariffa corrispettiva può rappresentare lo strumento per un'azione di governo su area vasta**, accompagnata ad un percorso di graduale superamento dell'originaria frammentazione, mediante l'applicazione di un'articolazione omogenea e coerente su ambiti di estensione pluri-comunale.
- Facoltà in capo agli ETC di **superare le frammentazioni**, nel caso di una pluralità di territori comunali affidati a un medesimo gestore, e possibilità di promuovere la predisposizione di un unico piano economico finanziario a livello di affidamento (PEF unico aggregando i territori ricadenti nel perimetro di affidamento nei casi in cui il gestore affidatario sia responsabile di tutte le fasi del ciclo integrato) e si applichi la TARIC.

Spinta di ARERA alla Tariffa Puntuale

La regolazione non impone il passaggio da tassa a tariffa, ma conferisce al servizio rifiuti i connotati di un servizio commerciale, rivolto all'utente, introducendo obblighi di servizio e standard di qualità contrattuale sfidanti per le organizzazioni commerciali, inadatti per strutture ottimizzate per la funzione di ente pubblico.

La regolazione sottende una separazione del ruolo di governo di competenza dell'Ente Territorialmente Competente ed il ruolo operativo di competenza del Gestore (preferibilmente integrato), mal conciliandosi con l'ipotesi che l'ETC sia allo stesso tempo ente di governo ed anche gestore dell'attività di "Gestione tariffe e rapporto con gli utenti".



Quadro strategico 2022-2025 dell'ARERA
29 ottobre 2021 DCO
465/2021/A OS17

"...In particolare, in materia di corrispettivi applicati agli utenti, l'Autorità intende rivedere l'attuale disciplina di cui al DPR 158/1999,..., anche valutando l'introduzione di sistemi di tariffazione, che forniscano adeguati segnali di prezzo agli utenti, in ossequio al principio comunitario del pay-as-you-throw".



Quadro strategico 2019-2021 dell'ARERA
Obiettivo «OS 14 – Riordino degli assetti del settore ambientale»

"... Promuovere un quadro chiaro e certo per la gestione del ciclo dei rifiuti che permetta la definizione di criteri per accompagnare la transizione – su tutto il territorio nazionale – da tassa a tariffa corrispettiva per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani."

Le 2 grandi novità introdotte da ARERA

Dal 1 gennaio 2028

NUOVA TARI
PENTANOMIA

MISURAZIONE
PUNTUALE

TICSER: nuova TARI pentanomia

Entrata in vigore: 1 gennaio 2028

L'Autorità propone una struttura tariffaria pentanomia articolata in 5 componenti:

$$\Sigma T = \Sigma T(DEC) + \Sigma T(ACS) + \Sigma T(RAC) + \Sigma T(REC) + \Sigma T(SMAL)$$



Decoro urbano $\Sigma T(DEC)$ attività di spazzamento e lavaggio strade



Accesso al servizio $\Sigma T(ACS)$ costi per infrastrutture, gestione utenti, comunicazione



Raccolta e trasporto $\Sigma T(RAC)$ per tutte le frazioni (differenziate e indifferenziate)



Trattamento e recupero $\Sigma T(REC)$: per impianti di riciclaggio e recupero energetico



Trattamento e smaltimento ($SMAL$): per discarica e incenerimento senza recupero di energia

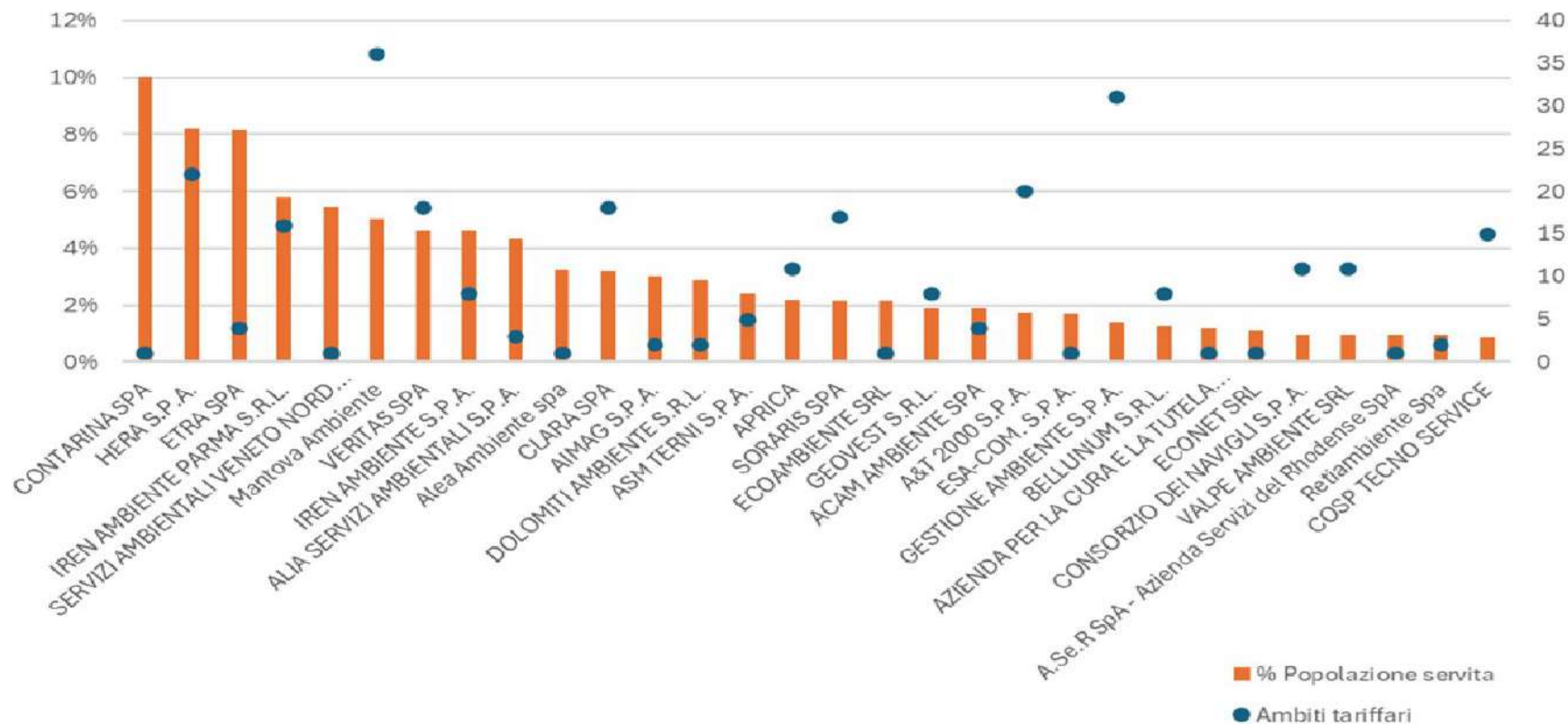
Roadmap
ARERA

Fase
preparatoria
(2026-2027)

Entrata in
vigore: 1°
gennaio 2028

Ambiti tariffari omogenei

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva di ARERA (Relazione di cui all'Allegato A alla deliberazione 43/2025/R/RIF) sono stati censiti **18 ambiti pluri-comunali**, nei quali si applica **un'articolazione tariffaria uniforme**, estesi su più di 500 Comuni con una popolazione servita di circa 2,2 milioni. Solo 8 presentano tariffe unitarie per tutti i Comuni gestiti.



RQTR: Delibera 374/2025/R/rif Qualità tecnica

R1

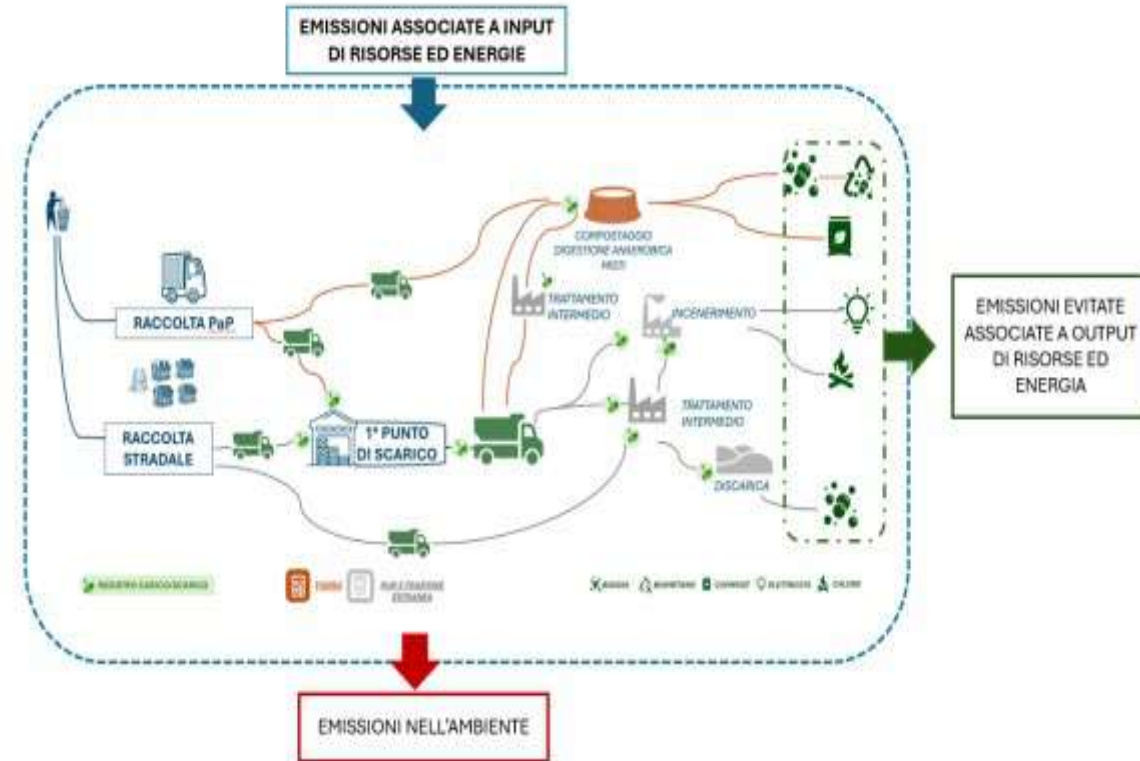
Efficacia dell'avvio a riciclaggio degli **imballaggi**

R2

Efficacia dell'avvio a riciclaggio della **frazione organica**

R3

Efficienza **tecnico-ambientale** della gestione (Carbon Footprint)



Il nuovo macro-indicatore **R3** misura l'impatto complessivo della gestione rifiuti in termini di emissioni evitate, usando la **CO₂ equivalente** come metrica. L'obiettivo è allineare la regolazione agli impegni di sostenibilità ambientale fissati da norme europee e nazionali, garantendo tracciabilità e verificabilità dei dati.

Undundling contabile (TIUC)

Obiettivi

L'azione di ARERA sull'unbundling contabile era attesa, in quanto è un pilastro della attività regolatoria fin dall'inizio della sua attività, un'azione già utilizzata nei settori energia e acqua.

Il presupposto è chiaro: non si può regolare un settore senza avere posto le basi di trasparenza e omogeneità di organizzazione dei dati contabili, dei costi e dei ricavi, individuando con chiarezza i centri di costo e riducendo al minimo le “contaminazioni” contabili e i fenomeni di sussidio incrociato.

La separazione contabile – o unbundling – non è un mero adempimento burocratico: il suo scopo è fornire ad ARERA dati economici e patrimoniali certi, omogenei e verificabili, prevenendo trasferimenti incrociati di risorse tra attività diverse e garantendo che in tariffa vadano solo costi efficienti.

Nel settore rifiuti, l'unbundling è stato pensato per integrarsi pienamente con la regolazione tariffaria.

Elementi chiave

A partire dal 2028, la costruzione del PEF dovrà rispettare le stesse regole della separazione contabile, senza la flessibilità che in passato permetteva aggiustamenti “di buon senso”. Per evitare scostamenti improvvisi, ARERA suggerisce di introdurre già nei PEF 2026-2027 criteri “smart” ispirati alle nuove regole.

Per ottemperare alla norma, i gestori dovranno:

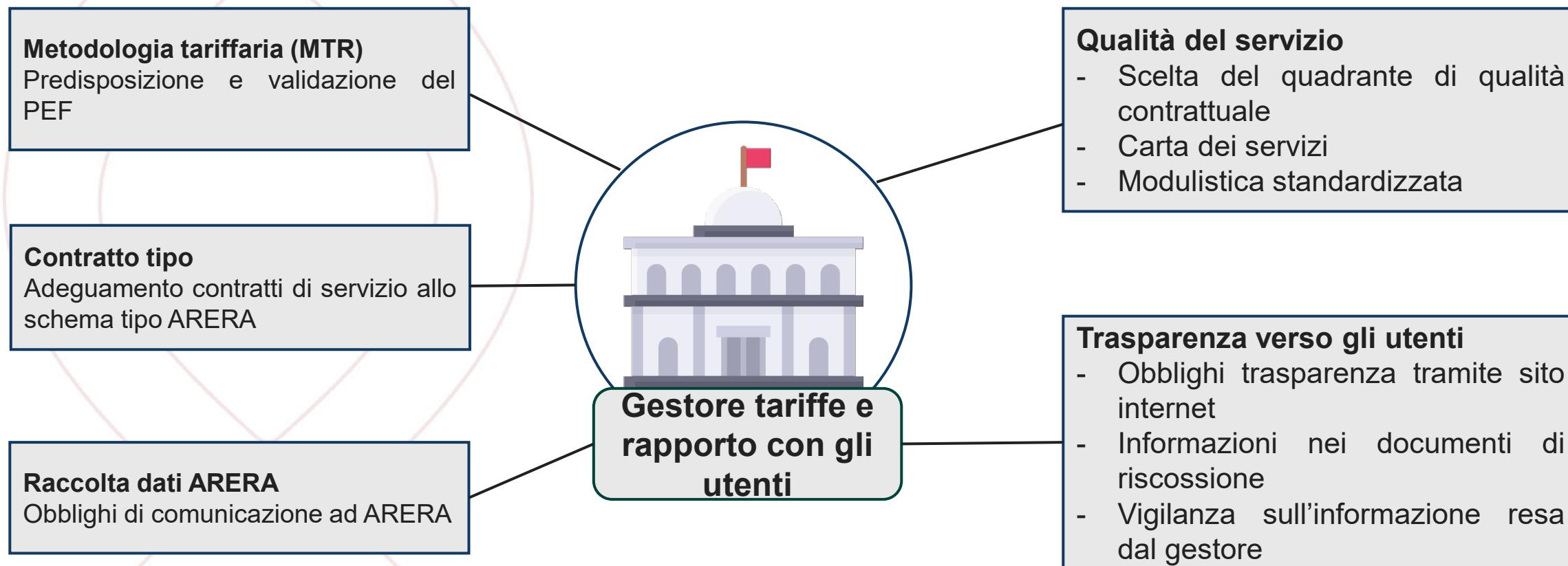
- adeguare i sistemi contabili ai principi di separazione contabile;
- raccogliere e monitorare con rigore anche i dati fisici (*driver*) utilizzati per attribuire i costi;
- documentare correttamente il valore normale delle forniture *intercompany*.

Gli adempimenti periodici prevederanno la predisposizione annuale dei prospetti economici e patrimoniali (Conti Annuali Separati – CAS), la loro revisione contabile e infine la trasmissione telematica ad ARERA.

Impatto della regolazione

Gestori e utenti

Gestore tariffe e rapporti con gli utenti



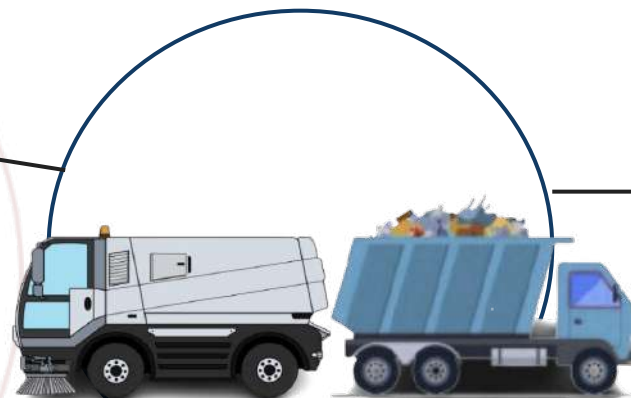
Gestore servizi di raccolta, trasporto e spazzamento

Metodologia tariffaria (MTR)

Fornire i dati di costo all'Ente territorialmente competente (ETC) per la predisposizione del Piano Economico Finanziario (PEF)
Fornire la relazione di accompagnamento al PEF

Qualità contrattuale

Adeguamento al livello qualitativo previsto e rispetto obblighi
Report periodico standard raggiunti



Gestore raccolta e trasporto/spazzamento e lavaggio strade

Separazione contabile (2028)

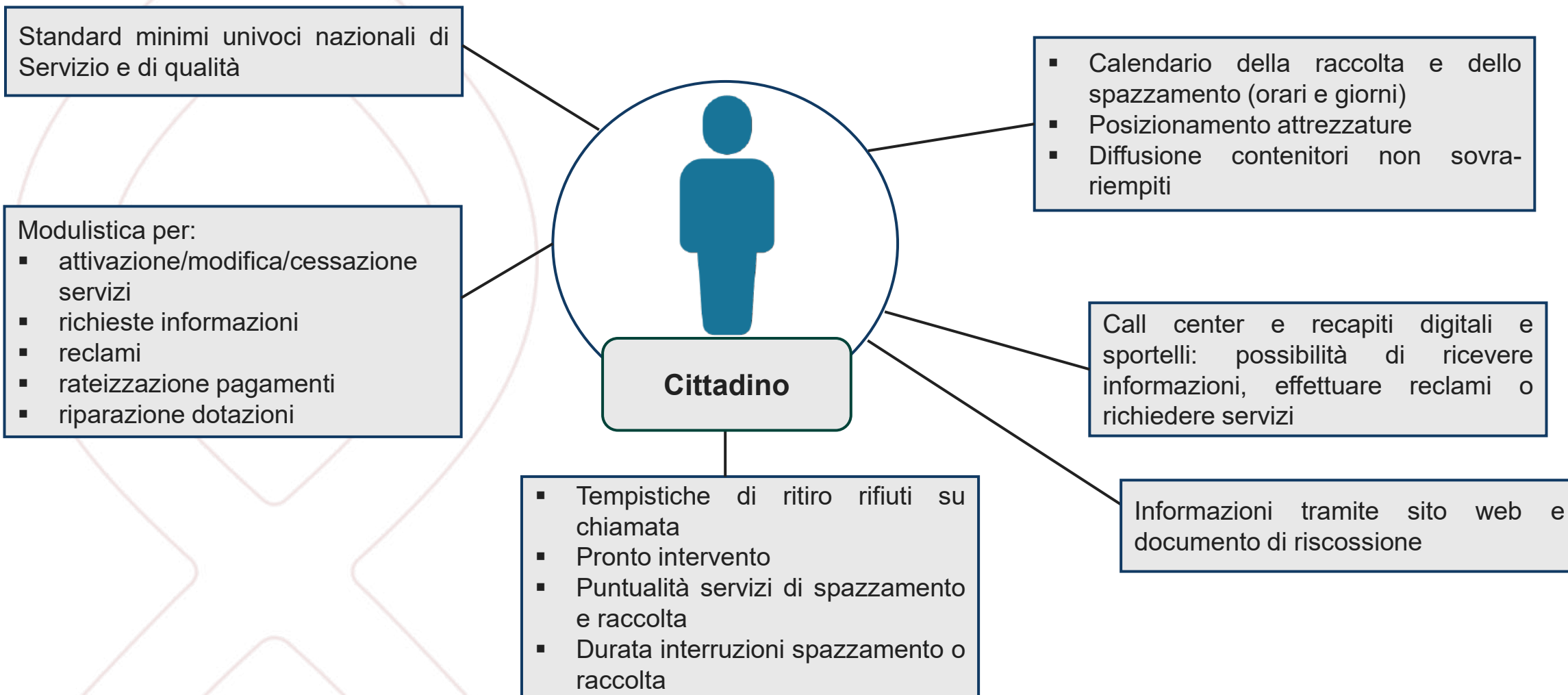
- fornire dati economici e patrimoniali certi, omogenei e verificabili.
- adeguare i sistemi contabili ai principi di separazione contabile;
- raccogliere e monitorare con rigore anche i dati fisici (driver) utilizzati per attribuire i costi;
- documentare correttamente il valore normale delle forniture *intercompany*

Qualità tecnica

Monitoraggio e comunicazione all'ETC indicatori R1, R2 e R3
Trasmissione dati ad ARERA

Impatto della regolazione

Cittadino/Utente



Analisi SWOT della regolazione



Punti di forza

- Uniformità con altri settori ARERA
- Centralità dell'utenza
- Trasparenza nei rapporti tra utenti, gestori e enti affidanti
- Orientamento agli obiettivi ambientali

Criticità

- Complessità tecnica
- Costi di adeguamento elevati
- Resistenza al cambiamento
- Sostenibilità economica



Opportunità

- Aggregazione gestionale
- Miglioramento della qualità del servizio
- Economie di scala
- Economia circolare
- Principio «Pay as you throw»



Sfide

- Attuazione pratica
- Gestione del consenso
- Capacità amministrativa
- Transizione 2028

Regolazione

Conclusioni

Dove stiamo andando

Conclusioni 1

La riforma del settore rifiuti non è un aggiustamento normativo è un **vero e proprio cambio di paradigma**.

L'integrazione tra qualità, tariffe e separazione contabile ridisegna il quadro regolatorio, con l'obiettivo di rendere il servizio più efficiente, trasparente e sostenibile.

Per cogliere i vantaggi, **i gestori dovranno usare il tempo a disposizione per riorganizzare processi e sistemi, non solo per essere conformi ma per rafforzare la propria efficienza operativa e competitività**.

I prossimi due anni e mezzo saranno infatti decisivi: pianificazione, sperimentazione e dialogo tra enti e gestori saranno le chiavi per arrivare al 2028 preparati, trasformando un obbligo in un'opportunità di crescita.

Dietro la complessità tecnica, la riforma porta una visione chiara:

- **Superare la frammentazione gestionale**, favorendo ambiti territoriali ottimali;
- **Passare progressivamente a tariffe corrispettive puntuali**, più eque e sostenibili;
- **Integrare sistemi di controllo di gestione e regolazione**, per avere un unico “cruscotto” informativo.

Conclusioni 2

La riforma promuove quindi una visione del settore rifiuti in evoluzione verso ambiti tariffari sovracomunali che applichino la tariffa corrispettiva.

- **Applicando la tariffa corrispettiva gli ETC** (Enti Territorialmente Competenti) si potranno focalizzare sulle proprie funzioni di governo, affidando tutte le attività di gestione operativa al gestore, non dovendo più predisporre il proprio PEF (e quindi non avendo più in bilancio i costi della gestione del servizio né adempiere a norme di separazione contabile) né adempiere ad obblighi di qualità contrattuale, ed essere quindi esposto a rischi di sanzionatori da parte di ARERA e inoltre riducendo il carico amministrativo ai propri uffici per gli adempimenti regolatori.
- **Con ambiti sovracomunali tariffari e gestionali** (un unico contratto e un'unica tariffa omogenea per le utenze) sarà inoltre possibile favorire elementi di efficienza e qualità del servizio grazie a economie di scala e industriali, efficienza ed economicità della qualità contrattuale e riduzione del rischio sanzionatorio.

Bibliografia

- G. Ghiringhelli et al. (2020), La regolazione della qualità nel settore rifiuti: l'intervento di ARERA, IDA- Ingegneria dell'Ambiente Vol. 7 n. 2/2020.
- ARERA, Quadro strategico 2019-2021, Delibera 18 giugno 2019, 242/2019/A.
- ARERA. Quadro strategico 2022-2025, Delibera 13 gennaio 2022, 2/2022/A.
- G. Sbarbaro, P. Pagani e W. Giacetti (2025), *Rifiuti: strategie e regole per il futuro del settore*, webinar Utiliteam 3 luglio 2025.
- A. Sbandati (2025), *Arera rivoluziona il settore rifiuti*, GreenReport, 24 Luglio 2025.
- Redazione di GreenReport (a cura di) (2025), *Arera, da gennaio cambia passo la regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR)*, GreenReport 5 agosto 2025.
- N. Barabaschi et al. (2025), MTR-3: la regolazione procede nel segno della continuità, REF.
- AA.VV., «Green Book 2025», Utilitatis-Utilitalia, Roma, 2025.
- ISPRA, «Rapporto rifiuti urbani dati 2024», Roma, 2025.



dna ambiente

DIGITAL ECOSYSTEM



[Seguici su LinkedIn](#)



[Visita il nostro sito web](#)